# RETOMANDO O DEBATE: A NOVA POLÍTICA INDUSTRIAL DO GOVERNO LULA

Max Benjoino Ferraz*

O presente trabalho tem o intuito de descrever a nova política industrial anunciada no atual governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, bem como esboçar algumas considerações preliminares sobre a mesma. Tal política pode ser caracterizada por outras duas: a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (Pitce), de 2004; e sua continuação, a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), de 2008.

Para consecução da tarefa supracitada, o estudo procura retomar o debate sobre a política industrial no Brasil, delineando alguns aspectos gerais associados ao tema, apontando as principais contribuições teóricas relacionadas e realizando uma breve reconstituição histórica da experiência brasileira com política industrial.

Ao final do artigo, espera-se que o leitor tenha obtido maior familiaridade com o assunto e esteja apto a assumir uma posição frente ao debate, o qual se revela extremamente atual ante as medidas anunciadas recentemente pelo governo brasileiro.

Palavras-chave: Politica Industrial Brasileira; Histórico; Contribuições Teóricas; Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (Pitce); Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP); Governo Lula.

## RETAKING THE DEBATE: THE NEW INDUSTRIAL POLICY OF THE LULA GOVERNMENT

This work has the intention to describe the new industrial policy announced in the current government of President Luiz Inácio Lula da Silva, as well as to outline some preliminary considerations on it. Such policy can be characterized by two others: the Industrial, Technology and Foreign Trade Policy (Pitce), of 2004, and its continuation, the Productive Development Policy (PDP), of 2008.

To achieve the task above, the study seeks to resume the debate on industrial policy in Brazil, outlining some general aspects related to the issue, pointing out the major theoretical contributions related and carrying out a brief historical reconstitution of the brazilian experience with industrial policy.

At the end of the article, it is expected that the reader has obtained greater familiarity with the subject and is able to take a position facing to the debate, which is proving to be very current in front of the moves announced recently by the Brazilian government.

Key words: Brasilian Industrial Policy; Historical; Theoretical Contributions; Industrial, Technology and Foreign Trade Policy (Pitce); Productive Development Policy (PDP); Lula Government.

---

* Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Economia da UFRJ (PPGE-IE). O autor agradece os indispensáveis comentários e sugestões de Tatiana Conceição de Miranda (aluna de Mestrado do Programa de Pós-graduação em Economia do IE-Unicamp) e de um parecerista anônimo. O autor agradece, ainda, o apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (Faperj) e do Centro Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

## RETOMANDO EL DEBATE: LA NUEVA POLÍTICA INDUSTRIAL DEL GOBIERNO LULA

Este trabajo tiene la intención de describir la nueva política industrial anunciada en el actual gobierno del presidente Luiz Inácio Lula da Silva, así como esbozar algunas consideraciones preliminares sobre el mismo. Esa política puede caracterizarse por otros dos: el de Política Industrial, Tecnológica y de Comercio Exterior (Pitce), de 2004, y su continuación, la Política de Desarrollo Productivo (PDP), de 2008.

Para realizar la tarea anterior, el estudio trata de reanudar el debate sobre la política industrial en Brasil, se esbozan algunos aspectos generales relacionados a la cuestión, señalando los principales aportes teóricos relacionados y haciendo una breve reconstitución histórica de la experiencia brasileña con la política industrial.

Al final del artículo, se espera que el lector ha obtenido una mayor familiaridad con el tema y es capaz de tomar una posición frente al debate, que está resultando muy actual en el frente de las medidas anunciadas recientemente por el gobierno brasileño.

Palabras-clave: Política Industrial Brasileña; Histórico; Aportes Teóricos; Política Industrial, Tecnológica y de Comercio Exterior (Pitce); Política de Desarrollo Productivo (PDP); Gobierno Lula.

## REPRISE DU DÉBAT : LA NOUVELLE POLITIQUE INDUSTRIELLE DU GOUVERNEMENT LULA

Ce travail a l'intention de décrire la nouvelle politique industrielle annoncée dans le gouvernement actuel du Président Luiz Inácio Lula da Silva, et aussi ainsi certaines grandes considérations préliminaires sur ce sujet. Une telle politique peut être caractérisé par deux autres: la Politique Industrielle, Technologique et du Commerce Extérieur (Pitce), de 2004, et sa continuation, la Politique de Développement de la Production (PDP), de 2008.

Pour atteindre cette tâche, l'étude reprent le débat sur la politique industrielle au Brésil, en décrivant certains aspects généraux liés à la question et en soulignant les principales contributions théoriques relacionées et effectue une brève reconstitution historique de l'expérience brésilienne sous la politique industrielle.

À la fin de l'article, il est prévu que le lecteur ait obtenu une plus grande familiarité avec le sujet et soit capable de se positionner face au débat, ce qui s'avère très actuel en face des mesures annoncées récemment par le gouvernement brésilien.

Mots-clés : Polítique Industrielle Brésilienne ; Historique ; Contributions Théoriques ; Polítique Industrielle, Technologique et du Commerce Extérieur (Pitce) ; Politique de Développement de la Production (PDP); Gouvernement Lula.

## 1 INTRODUÇÃO

Um dos temas de política econômica muito presente na pauta de discussões da economia brasileira desde a década de 1930, mas com especial destaque a partir dos anos 1950, diz respeito à política industrial. Sob a égide da industrialização por substituição de importações e através da forte e persistente ação do Estado

em promover o processo de industrialização, o Brasil conseguiu constituir, até o final da década de 1970, uma estrutura industrial relativamente diversificada e integrada, lançando mão, para tal, de uma série de incentivos que abarcavam desde generosos subsídios a setores considerados como estratégicos, até o controle quantitativo de importações.

A partir de meados dos anos 1980, verifica-se uma forte dissensão no foco da política econômica brasileira. A estabilização da economia passa a ter prioridade e a política industrial perde espaço de atuação, num contexto de crescente abertura comercial e financeira, tornando-se um instrumento pouco explorado, quiçá inexistente. Contudo, mais recentemente (de 2003 até o período atual), a política industrial retomou uma posição de destaque como política de desenvolvimento e sustentação do crescimento da economia. Tal iniciativa consubstanciou-se no anúncio de dois planos: a política industrial, tecnológica e de comércio exterior (Pitce), de 2004; e a política de desenvolvimento produtivo (PDP) de 2008.

Tendo em vista a importância do debate no cenário brasileiro atual, ante os anúncios supracitados, sob a direção do atual presidente Luiz Inácio Lula da Silva, é pertinente a retomada da discussão sobre a política industrial no Brasil. Neste sentido, este artigo tem o objetivo de, além de aproximar o leitor dos principais aspectos teóricos e históricos associados à política industrial, discutir, ainda que de maneira sucinta e exploratória, as principais características de ambos os programas mencionados acima. No caso da Pitce, são examinadas suas principais diretrizes e resultados. Já na PDP, o esforço de análise reside em apontar suas principais características e discorrer a respeito de alguns pontos de reflexão que fornecem contorno à forma de inserção de tal política na economia brasileira.

Além desta introdução e da conclusão, constam, ainda, quatro seções neste trabalho. Na seção 2, são retomados alguns aspectos gerais identificados na literatura, associados à política industrial, bem como uma breve exposição das principais correntes teóricas que buscam compreendê-la. Na terceira seção, é feita uma retrospectiva histórica da experiência brasileira com política industrial, a qual, obviamente, é seletiva e limitada, dado o escopo deste estudo. Em seguida, são apresentadas as principais características da Pitce e da PDP, bem como alguns resultados decorrentes da primeira política. Por fim, na seção 5, realiza-se um esforço de reflexão com base nas acepções teóricas previamente delineadas, bem como é promovida uma análise mais flexível e exploratória a respeito da experiência com a política industrial no Governo Lula, particularmente no que se refere à PDP.

## 2 CARACTERIZAÇÃO DA POLÍTICA INDUSTRIAL E PRINCIPAIS CONTRIBUIÇÕES TEÓRICAS

As questões relacionadas à política industrial costumam exaltar debates acalorados entre os estudiosos do assunto. Muitas vezes os comentários enveredam por caminhos

muito mais ideológicos do que pautados por lisura e imparcialidade na análise dos méritos, ou não, de tal política. Isto se deve, em grande medida, a concepções diferentes associadas à participação do Estado na promoção das atividades produtivas de um determinado país, *vis-à-vis* o livre jogo das forças de mercado. Entretanto, este trabalho procura prescindir[1] de uma análise desta natureza. O intuito, aqui, é caracterizar, com o mínimo juízo de valor possível, a política industrial, seus objetivos e seus instrumentos.

Segundo Amadeo (2002), historicamente, a idéia de política industrial não é nova, podendo ser identificada nas teses mercantilistas do século XVI e XVII, junto às propostas legislativas de intervenção no mercado e proteção da indústria nascente. Apesar de interessante, a historiografia a respeito da política industrial, a qual contou com as contribuições de autores como Adam Smith e Raul Prebisch, foge ao âmbito deste trabalho e será retomada apenas em pontos específicos. O importante a destacar no momento é uma caracterização mais geral e contemporânea a respeito da política industrial. Neste sentido, a compreensão conferida por Ferraz, Paula e Kupfer (2002, p. 545) é providencial:

> (...) o objetivo mais tradicional pretendido pela política industrial é a promoção da atividade produtiva, na direção de estágios de desenvolvimento superiores aos preexistentes em um determinado espaço nacional. Do ponto de vista conceitual, política industrial deve ser entendida como o conjunto de incentivos e regulações associadas a ações públicas, que podem afetar a alocação inter e intra-industrial de recursos, influenciando a estrutura produtiva e patrimonial, a conduta e o desempenho dos agentes econômicos em um determinado espaço nacional.

Ao passo que se compreenda o desenvolvimento como crescimento com mudança estrutural, cabe à política industrial acelerar os processos de transformação produtiva que as forças de mercado podem operar, além de disparar os processos que essas mesmas forças são incapazes de articular (KUPFER, 2003). Neste sentido, conforme Furtado (2004), a política industrial constitui um caminho para romper limites estreitos e abrir trajetórias novas, de maneira a superar restrições induzindo ações que podem relançar o movimento de empresas e setores para novas posições e novas trajetórias.

Seguindo a linha de raciocínio acima, os instrumentos disponíveis para a política industrial podem ser reunidos em dois grupos: o regime de regulação (envolve questões associadas à arbitragem do processo concorrencial como: a política antitruste, a regulação da propriedade intelectual, a política comercial, a prevenção da concorrência desleal, o controle administrado de preços, a política de concessões etc.) e o regime de incentivos (estes envolvem estímulos através de medidas financeiras e fiscais como: juros subsidiados, modificação na estrutura

1. Uma interessante discussão a respeito do papel do Estado pode ser encontrada em Reinert (1999) e Stiglitz (1989).

de tarifas de importação, deduções fiscais, crédito e financiamento a longo prazo, incentivos aos gastos com pesquisa e desenvolvimento – P&D – etc.).

Adicionalmente, o debate a respeito das políticas industriais costuma distingui-las entre políticas horizontais e verticais (FERRAZ; PAULA; KUPFER, 2002). As primeiras procuram melhorar o desempenho da economia na sua totalidade, sem especificar um setor ou empresa em especial, enfatizando a ação governamental sobre as condições gerais que conformam o ambiente econômico, de maneira a afetar o desenvolvimento industrial apenas de forma indireta. Dentre as medidas associadas às políticas industriais horizontais destacam-se: aquelas destinadas à melhora da infraestrutura (portos, telecomunicações, transporte etc.); melhoria da infraestrutura educacional e de ciência e tecnologia (como subsídios e investimentos em institutos de pesquisa e universidades); a política antitruste; as diretrizes governamentais mais gerais para a indústria; a própria política macroeconômica; dentre outros aspectos que operam de forma indistinta sobre o setor industrial.

As políticas verticais, por sua vez, são aquelas que privilegiam deliberadamente uma indústria específica, atuando de forma seletiva. Assim, este enfoque enfatiza a delimitação de um espaço próprio para a política industrial, onde medidas mais discricionárias se justificariam pela existência de indústrias que exibem certas características como, por exemplo: um maior valor agregado; elevado poder de encadeamento na cadeia produtiva; grande dinamismo potencial; ou retornos crescentes de escala; de maneira que sua promoção teria um impacto mais incisivo sobre o tecido econômico.

Existe, portanto, conforme Gadelha (2001), certa polarização das visões de política industrial entre as abordagens que privilegiam ações horizontais, relacionadas a um padrão indireto de intervenção, e outras que focalizam a instância microeconômica setorial, envolvendo uma intervenção mais direta, seletiva e orientada por metas bem definidas. Contudo, apesar da dicotomia aludida acima, Furtado (2002) salienta que os dilemas entre horizontalidade e verticalidade são, em geral, falsos. Neste sentido, a política deve ser orientada para objetivos horizontais, promovendo a incorporação de conhecimento a todas as atividades econômicas e sociais, mas pode para tal lançar mão de intervenções mais verticais.

As considerações aventadas até o momento tiveram o intuito de apenas familiarizar o leitor acerca dos objetivos e instrumentos associados à política industrial. Contudo, tal análise carece de um tratamento teórico mais robusto que permita reconhecer os principais matizes da política industrial à luz de arcabouços analíticos diferenciados. A seguir, visando sanar tal lacuna, são comentadas as principais contribuições teóricas para o debate.

Conforme Suzigan e Furtado (2006), grande parte da controvérsia em torno da definição e do escopo da política industrial está relacionada com as distintas visões a respeito de seus fundamentos teóricos. Em linhas gerais, existem três

correntes teóricas principais: a ortodoxa, a desenvolvimentista e a evolucionista. A primeira, associada a autores de extração liberal, acredita que, uma vez que fossem verificadas condições competitivas, a política industrial seria não apenas desnecessária como, também, indesejável por distorcer os preços relativos da economia, devidamente determinados pela alocação eficiente dos recursos realizada pelo mercado competitivo.

Nesta visão, a intervenção por meio da política industrial se justificaria apenas na medida em que fossem verificadas falhas de mercado como, por exemplo: as estruturas de mercado ou condutas não competitivas (oligopólios e monopólios); externalidades; bens públicos; direitos de propriedade comuns; dentre outros (FERRAZ; PAULA; KUPFER, 2002). Dada a existência de tais imperfeições, a intervenção pública se justificaria, mas seria de natureza meramente reativa e corretiva, atacando apenas os flancos expostos pelas falhas de mercado; e horizontal, isto é, não seletiva em termos de setores e atividades.

Seguindo a linha de raciocínio supracitada, com vistas a evitar as "falhas do Estado", seria necessário minimizar o protecionismo, banindo mecanismos burocráticos discricionários e a falta de transparência da ingerência governamental. Desta forma, seria possível obter expansão na indústria advinda dos aumentos de produtividade, os quais, por sua vez, seriam alcançados pela alocação mais eficiente dos recursos, pela incorporação de "safras" mais modernas de bens de produção e pela melhoria da infraestrutura física e humana (CASSIOLATO; ERBER, 1997), inexistindo, a princípio, razões para diferenciar setores e agentes econômicos.

Acompanhando esta visão tradicional, está a acepção de que a liberalização comercial, ao consentir uma maior integração internacional, daria lugar a processos de desenvolvimento mais robustos e sólidos na medida em que permitiriam a especialização do país em atividades onde o mesmo tivesse maiores vantagens comparativas. Analogamente, a liberalização financeira seria salutar na medida em que possibilitaria a melhora no clima dos negócios, com reflexos positivos sobre o montante dos investimentos realizados no país.

É inevitável comentar, ainda, que a visão neoclássica, sucintamente exposta nos últimos parágrafos, padece de limitações impostas por seus próprios pressupostos. Ao considerar informação perfeita e racionalidade ilimitada, deixa-se de tomar conta das incertezas associadas ao processo econômico, as quais são geradoras de falhas de mercado adicionais que demandam intervenções públicas. Neste sentido, não se pode deixar de observar que, de acordo com Coutinho (2002), a reflexão a respeito das falhas de mercado se aprofundou e passou a abranger um conjunto muito maior de situações, passando a incorporar questões como a incerteza, os riscos financeiros decorrentes de altas alavancagens, os riscos da inovação tecnológica, as economias dinâmicas de escala, as deficiências institucionais, os

processos de aprendizado etc. Tais considerações tiveram implicações importantes em termos de complementação à agenda de autores de outras vertentes teóricas. Mas note-se que tais proposições, por si sós, contradizem o núcleo duro do campo conceitual neoclássico.

Com referência ao último ponto colocado acima, Cassiolato e Erber (1997) são perspicazes em perceber que a decisão de quais falhas de mercado são tomadas como relevantes e, assim, de qual a prioridade em termos de ação estatal, depende dos objetivos almejados pelo Estado. Contudo, tendo este múltiplos objetivos, junto ao fato de os mercados possuírem imperfeições com relevâncias distintas para cada atividade econômica, a política orientada pelas falhas de mercado passa a ser necessariamente seletiva e diferenciada. Neste ponto, se "introduz a política, *lato sensu,* como um determinante da política industrial" e, no limite, este passo "rompe as fronteiras do paradigma em que se situa a visão de falhas de mercado" (CASSIOLATO; ERBER, 1997, p. 36). No entanto, os autores ortodoxos não realizam tal ruptura, mantendo o apego ao paradigma que se traduz em recomendações de intervenção estatal apenas para sanar as falhas de mercado de maneira temporária e cadente.

A segunda corrente, a desenvolvimentista, está associada às vertentes mais heterodoxas, atribuindo grande importância ao papel do Estado na explicação dos fenômenos econômicos. Nesta visão, há espaço para a história e a trajetória ao longo do tempo, pensando no Estado como agente que deliberadamente intervém no processo econômico. Desta forma, segundo Ferraz, Paula e Kupfer (2002), diferentemente da abordagem anterior, esta corrente compreende a atuação do Estado como um elemento ativo, sendo sua atuação respaldada por sua capacidade de promover e sustentar o desenvolvimento.[2] Sob esta ótica, todos os instrumentos de política econômica disponíveis são direcionados para o objetivo industrializante, destacando-se a relevância estratégica do setor manufatureiro, a importância do learning *by doing* e do capital intelectual, e a premência em importar o estado das artes das tecnologias estrangeiras.

Conforme será visto na próxima seção, as idéias desenvolvimentistas tiveram grande influência no processo de industrialização ocorrido na América Latina nas décadas de 1950 e 1960. Em particular, em linha com o estruturalismo cepalino, foi fundamental a argumentação de Raul Prebisch a respeito da deterioração dos termos de troca dos produtos primários frente aos produtos manufaturados. Conforme Amadeo (2002), Prebisch argumentava que, dada a baixa elasticidade-renda da demanda por produtos primários e a estrutura oligopolizada dos mercados de bens e trabalho nos países produtores de bens manufaturados, mantinha-se um

2. As raízes históricas desta argumentação podem ser identificadas na noção de apoio e proteção à indústria nascente, segundo a qual uma indústria em estágios iniciais de constituição em um determinado país apresenta custos mais altos do que aqueles em indústrias já consolidadas em outras regiões, justificando a proteção da indústria até que a desvantagem inicial seja desfeita.

diferencial de preços relativos favoráveis aos bens manufaturados, com implicações nefastas sobre o poder de compra dos países primário-exportadores e, por conseguinte, no saldo externo. Desta forma, a solução proposta se daria pela imposição de tarifas de importação e outros métodos de proteção à indústria doméstica, de maneira a substituir as importações.

Finalmente, a terceira corrente que merece destaque é dada pela abordagem neoschumpeteriana e/ou evolucionária. Conforme Suzigan e Furtado (2006), ela combina a visão schumpeteriana do papel estratégico da inovação no desenvolvimento econômico e a formalização teórica da economia evolucionária, com especial destaque para o trabalho seminal de Nelson e Winter (1982).

Nesta acepção, a inovação encontra-se no centro das atenções, constituindo-se no principal motor de desenvolvimento do capitalismo. Em seus escritos, Schumpeter (1943) enfatiza o não equilíbrio como um aspecto do desenvolvimento capitalista, na medida em que se admita a destruição criativa neste sistema, a qual incessantemente revoluciona a estrutura econômica de dentro, destruindo a velha e criando uma nova. Assim, em lugar do equilíbrio, característico da análise neoclássica, Nelson e Winter (1982) propõem uma análise baseada na observação de regularidades, em termos de rotinas e metarregras, com especial destaque para aquelas identificadas no processo de inovação. Além disso, os teóricos evolucionários fazem uso de hipóteses mais realistas quanto à racionalidade dos agentes (limitada no sentido simoniano) e das dificuldades com a noção de informação perfeita, frente a um ambiente repleto de incertezas.

Sob tal enfoque, conforme notou Gadelha (2001), a empresa privada aparece como agente da dinâmica econômica capitalista assentada nas inovações, sendo uma instância privilegiada para a busca e a introdução de inovações no sistema econômico. Assim, as firmas evoluem ao longo do tempo através da ação conjunta de busca e seleção, com o mercado selecionando inovações em geral (de produto, processo, mudanças organizacionais etc.), de forma que o ambiente competitivo institucional no qual a firma se insere condiciona sua atuação estratégica; e o Estado, como instância de poder, se revela como um agente central que possui capacidade de transformar o ambiente competitivo, de maneira a fornecer condições mais ou menos favoráveis às estratégias inovadoras das firmas.

Adicionalmente, consoante Ferraz, Paula e Kupfer (2002), o entendimento deste enfoque perpassa por alguns aspectos-chave: destaca-se na visão evolucionária a concorrência por inovação tecnológica, em contraposição à concorrência via preços; ressaltam-se as vantagens advindas das inter-relações entre os agentes econômicos (universidades, empresas, centros de pesquisa, consumidores etc.); confere-se destaque às questões estratégicas de capacitação e desempenho das firmas; e traz-se à tona a importância do ambiente e do processo seletivo, já comentado.

Por fim, cabe acrescentar que, de acordo com Cassiolato e Erber (1997), as ideias supramencionadas permitem uma atualização da agenda desenvolvimentista discorrida anteriormente, recuperando a preocupação com a constituição de novas forças produtivas capazes de alterar a estrutura industrial e tecnológica do país. Na medida em que os holofotes da política industrial estejam voltados para as questões acima, a intervenção pública encontra um espaço específico e fecundo: uma vez que o processo de inovação envolve incertezas, as medidas de política industrial devem ser orientadas para a geração de incentivos às empresas na experimentação de novos produtos e processos. Analogamente, o Estado pode reforçar o papel seletivo dos mercados, intensificando tal processo através da criação de instituições que facilitem a geração e difusão de tecnologias. Neste sentido, os principais instrumentos que podem ser utilizados envolvem: incentivos fiscais à P&D; subsídios para projetos de elevado conteúdo tecnológico; desenho de arranjos financeiros adequados para inovação (por exemplo, pelo fortalecimento da indústria de *venture capital*); consolidação do sistema de patentes; entre outros.

Esta seção buscou tratar de alguns aspectos gerais associados à política industrial, bem como os principais enfoques teórico-analíticos que procuram elucidar a forma de atuação do Estado no âmbito de tal política. Obviamente, dados os objetivos e escopo deste estudo, a análise supracitada não foi exaustiva, esperando-se apenas que tenha vindo a contribuir na aproximação do leitor com o tema. Na próxima seção, serão abordadas algumas das principais medidas, identificadas historicamente em termos de política industrial no Brasil.

## 3 BREVE HISTÓRICO DA POLÍTICA INDUSTRIAL NO BRASIL

Entre o pós-guerra e o final dos anos 1970, verificou-se na economia brasileira um período acelerado de industrialização, em grande medida impulsionado por políticas industriais. Conforme Suzigan e Furtado (2006, p. 170), durante este período prevaleceu o "desenvolvimentismo nacionalista e o intervencionismo estatal, que amalgamavam as forças políticas e os interesses econômicos do projeto industrializante".

Subordinada à lógica do processo de substituição de importações, a política industrial esteve voltada basicamente para a redução do coeficiente de importação da economia e para a expansão da capacidade produtiva do país, através de barreiras tarifárias e não-tarifárias, bem como pela concessão de generosos incentivos fiscais e financeiros. Havia, portanto, a preocupação em construir setores com vistas à convergência da estrutura industrial para um padrão semelhante àquele identificado nas economias industrializadas, baseando-se, para tal, no tripé: Estado (infraestrutura e indústrias de base); capital estrangeiro (indústrias dinâmicas); e capital nacional (indústrias tradicionais e segmentos das dinâmicas).

A opção industrializante ganhou contornos mais claros em dois momentos do período supracitado: durante o Plano de Metas do Governo Juscelino Kubitschek (1956-1961); e no II Plano Nacional de Desenvolvimento, II PND (1974-1979), durante o governo do presidente Ernesto Geisel. Em ambos os casos, segundo Villela e Suzigan (1996), houve uma opção política pelo desenvolvimento industrial, consubstanciado em diretrizes setoriais e metas industriais específicas. A seguir comentam-se alguns elementos centrais de ambos os planos.

Em 1956, foi criado o Conselho de Desenvolvimento, cujos trabalhos resultaram no Plano de Metas, um plano de desenvolvimento que possuía diversos objetivos (30 metas), atacando alguns problemas setoriais. Conforme Orenstein e Sochaczewski (1990), o Plano de Metas foi um plano quinquenal, no qual as áreas de atuação pública e privada ficavam definidas de forma a realizar as inversões de capital público em obras de natureza básica ou infraestrutural, facilitando e gerando estímulos para os investimentos privados.

Os investimentos concentravam-se em cinco áreas principais: energia e transporte; indústrias de base; alimentação e educação. Dentre os instrumentos utilizados para estimular os investimentos da iniciativa privada destacaram-se: os créditos concedidos pelo então chamado Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e pelo Banco do Brasil, suprindo recursos de longo prazo a juros reduzidos; concessão de avais pelo BNDE para empréstimos contratados no exterior; reservas de mercado em benefício de bens que já possuíssem comprovada produção no país; e o incentivo indireto proveniente do déficit de caixa do Tesouro Nacional, o qual implicava contínua expansão do crédito dos bancos privados.

No que se refere aos resultados alcançados, o plano logrou boas porcentagens de realização das metas propostas. A estrutura econômica modificou-se rapidamente, sendo verificada a ampliação e modernização da capacidade produtiva já existente, bem como a implantação de novos ramos industriais (com destaque para transportes, elétrico e metal-mecânica).[3]

Anunciado em meados de 1974, o II PND foi concebido como um plano de investimentos públicos e privados dirigidos para setores identificados como grandes pontos de estrangulamento que explicavam a restrição estrutural e externa ao crescimento da economia brasileira. Segundo Carneiro (1990), eram eles: infraestrutura (ampliação da malha ferroviária, dos canais de comercialização agrícola e da rede de telecomunicações); bens de produção (bens de capital e insumos básicos: siderurgia, química pesada, metais não-ferrosos, fertilizantes, papel e celulose etc.); energia (pesquisa, exploração e produção de petróleo e derivados, aumento da capacidade de geração de energia hidroelétrica e desenvolvimento de fontes alternativas de energia); e exportações.

3. Para saber mais, ver Lessa (1982).

Entre os instrumentos utilizados no plano constavam: isenções do Imposto de Importação (II); repressão das importações através de restrições quantitativas e do aumento das tarifas de importação; crédito subsidiado; reservas de mercado para novos empreendimentos; crédito do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para a compra de equipamentos; depreciação acelerada para equipamentos nacionais; e financiamentos do BNDE. Tais medidas implicaram em um forte processo industrializante e no crescimento da economia, aumentando a importância do país no cenário internacional como fornecedor de bens manufaturados e semi-manufaturados, *vis-à-vis* sua tradicional posição de país agrário-exportador.

Na esteira deste processo, o período comentado acima compreendeu uma contínua construção institucional. De fato, o Estado aparelhou-se no que se refere à organização e coordenação econômica, criando planos setoriais, órgãos de planejamento, instituições voltadas para o financiamento público, normas e regulamentações específicas de tarifas, preços e salários, entre outras instâncias.

Assim, conforme Kupfer (2005), a política industrial desenvolvimentista do final da década de 1970 logrou constituir uma estrutura industrial quase completa, a qual abarcava uma indústria de bens de capital de boa capacidade manufatureira e uma indústria de base moderna. Desta forma, em linhas gerais, pode-se afirmar que o regime competitivo de substituição de importações engendrado no período provou ter uma capacidade estruturante relativamente grande, com a implantação de novos setores na matriz industrial (por exemplo, petroquímica). Porém, revelou-se igualmente que tal política apresentou baixa capacidade reguladora e incipiente capacidade inovativa, além do fato de que tais modificações não vieram acompanhadas de transformações no plano social, havendo, inclusive, agravamento dos problemas neste plano.

As alterações no comando da economia em 1979 e a crise da economia brasileira que se instalou na década de 1980 implicaram um processo de involução das estruturas e configurações (institucionais, políticas e estruturais) constituídas no período anterior. Na primeira metade da década de 1980, o cenário da economia brasileira era de uma acelerada deterioração das contas externas, associada aos choques de preços do petróleo e ao aumento das taxas de juros internacionais, cuja busca por equilíbrio apoiou-se no aumento das tarifas de importação e na utilização de barreiras não-tarifárias, junto à promoção das exportações por incentivos fiscais. O grande protecionismo verificado neste período, em que pesem os benefícios em termos de controle da crise cambial, implicou, salvo algumas exceções muito específicas, a estagnação e a perda de produtividade da indústria, refletindo-se num aumento do *gap* existente entre o Brasil e os países desenvolvidos, consolidado por uma grande defasagem em termos de tecnologias de processo, produto e na organização da produção.

No final dos anos 1980, as diretrizes da política macroeconômica se voltaram para o combate à inflação. Os objetivos de estabilização econômica se sobrepuseram ao viés pró-política industrial anterior, de maneira que os instrumentos antes utilizados para industrialização passaram a ser administrados de acordo com as necessidades impostas pela estabilização da economia. Foram verificadas duas reformas tarifárias no final da década: a primeira, em 1988, buscou atualizar as tarifas, eliminando alguns dos tributos incidentes sobre as importações e suprimindo parte dos regimes especiais; a segunda, de 1989, reduzia alíquotas de importação de bens intermediários e de capital.

Desta forma, as décadas de 1980 e, particularmente, do início dos anos 1990, marcaram um período de grande dissensão em termos do uso da política industrial. Conforme Suzigan e Furtado (2006), o processo de mudança implicava a percepção da necessidade de se definirem metas mais qualitativas voltadas para inovação, desenvolvimento tecnológico e produtividade. Em particular, num cenário de participação crescente das economias no comércio internacional, sob a égide da liberalização financeira e comercial, aumentou a importância da produção daqueles bens que apresentassem maior competitividade em relação a seus concorrentes, isto é, aqueles bens de maior conteúdo tecnológico (DIEESE, 2005).

As transformações na forma de inserção da política industrial na economia brasileira ganharam fôlego a partir dos anos 1990. De acordo com Guimarães (1996), a promulgação da Política Industrial e de Comércio Exterior (Pice), divulgada em 1990, no início do Governo Collor, significou uma ruptura com o padrão de política industrial vigente até então, na medida em que o eixo central de preocupação da expansão da capacidade produtiva, foi deslocado para questões relativas à competitividade.

O novo estilo de política industrial envolvia o estímulo à competição como regra do jogo e em busca de competitividade como objetivo empresarial básico. Nos termos de Erber e Vermulm (1993) *apud* Castro (2005), a Pice foi concebida como uma pinça, com uma perna de estímulo à concorrência e outra para a competitividade. Basicamente, a política de concorrência possuía o intuito de eliminar os entraves ao aumento da eficiência do sistema produtivo, incentivando as empresas a tornarem-se mais competitivas. Para tal, a política baseava-se em dois flancos, de acordo com Guimarães (1996): uma política de liberalização comercial, a qual procurava remover a proteção construída nas décadas passadas e permitir a exposição da indústria brasileira à concorrência externa; e uma política de concorrência *stricto sensu* que buscava coibir práticas monopolistas e intensificar o processo de competição no mercado interno. Cabe destacar, ainda, a reforma da política de importação vigente, cujos elementos centrais foram: reconstituição da tarifa aduaneira como instrumento de proteção doméstica, deixando de lado as medidas discricionárias de restrição quantitativa; redução das alíquotas e de seu grau de dispersão; alguns mecanismos de salvaguarda contra a penetração

excessiva de importações, particularmente para os setores mais vulneráveis à abertura; dentre outras.

Quanto à política de competitividade, esta buscava apoiar as empresas para o aumento da eficiência das mesmas, induzindo as transformações necessárias na estrutura produtiva. Destacaram-se como principais medidas: a revisão dos incentivos à produção, investimentos e exportação; apoio à capacitação tecnológica da empresa nacional; e a definição de uma estratégia de promoção de indústrias nascentes em áreas de alta tecnologia.

Contudo, no que se refere aos resultados, as transformações foram muito mais modestas do que aquelas esperadas pelo plano anunciado. De fato, o único componente da Pice efetivamente implementado foi a liberalização do comércio exterior, a qual esteve em consonância com a já comentada onda liberalizante que marcou, em quase todo o mundo, o final dos anos 1980 e início dos anos 1990; com a desregulamentação e desestatização da economia; e com os acordos comerciais, com destaque para a Tarifa Externa Comum (TEC) negociada no âmbito do Mercosul, em 1994.

Neste sentido, Kupfer (2005) destaca que, dado o aprofundamento da abertura comercial e a premência em reduzir custos de produção para resistir à competição advinda do exterior, este processo envolveu fortes reflexos sobre os processos produtivos vigentes. Em particular, a resposta das empresas abrangeu uma estratégia de enxugamento que se cristalizava em práticas como: concentração das competências centrais das firmas; desverticalização da produção; terceirização de atividades; *outsourcing*; entre outras. Tal estratégia propiciou, num curto espaço de tempo, ganhos significativos de produtividade baseados muito mais na reorganização da produção do que na incorporação de progresso técnico nos processos produtivos ou de melhorias na gestão da produção.

No âmago das transformações que acabamos de mencionar, é oportuno abrir um parêntese com alguns comentários a respeito de um fenômeno muito debatido na literatura, qual seja: o processo de desindustrialização. Esta pode ser entendida como uma situação na qual se configura uma notável retração na participação do setor industrial no emprego e no valor adicionado de um país. Dito desta forma, a desindustrialização assume uma conotação negativa. Entretanto, é importante notar que uma vez que tal perda de participação resulte de ganhos de produtividade na indústria, com a contrapartida da geração de empregos de alta produtividade nos demais setores, tal mudança pode ser vista como resultado natural do desenvolvimento econômico, não implicando, necessariamente, efeitos nocivos *a priori*.

Segundo muitos autores (por exemplo, SCATOLIN *et al.*, 2007), a desindustrialização no caso brasileiro teve início na segunda metade da década de 1980. Os autores que advogam a favor da existência de um processo de desindustrialização no Brasil apontam a abertura comercial e financeira (PALMA, 2005) e a combinação da apreciação excessiva da moeda brasileira e dos elevados juros (IEDI, 2007), como causas primárias do referido processo.[4] Para estes últimos, ao mesmo tempo em que a taxa de juros elevada se apresenta como um mecanismo eficaz de controle da inflação, ela compromete o crescimento de um país, tendo em vista a perda de competitividade e a queda na produtividade da economia.

Portanto, pelo infortúnio, a experiência desindustrializante brasileira não parece ter sido originada de ganhos de produtividade virtuosos para a economia. De fato, embora existente há mais tempo, a partir dos anos 1980 observa-se a ampliação do hiato tecnológico entre a indústria brasileira *vis-à-vis* os países desenvolvidos (SCATOLIN *et al.*, 2007), reiterando o processo em que a perda de competitividade da indústria e, por conseguinte, de empregos industriais, tem sido substituída pela criação de empregos de baixa produtividade no setor terciário. Adicionalmente, a análise de Sarti e Laplane (2008) revela que o produto industrial brasileiro que chegou a representar 30% do produto industrial dos países em desenvolvimento em 1980, apresentou uma redução para 12,4% e 8,5% em 1995 e 2005, respectivamente. Tais números são exemplos das fortes transformações sofridas pela indústria brasileira nos últimos 25 anos.

Salvo alguns reveses, toda a década de 1990 foi marcada pelo processo delineado nos últimos parágrafos. Para os propósitos deste trabalho, contudo, resta apenas frisar a profunda mudança de postura em termos de política industrial verificada no período, em meio a um ambiente de intensificação da abertura comercial, desestatização da economia e desregulamentação da atividade econômica. Em linhas gerais, nas duas últimas décadas do século passado e início desta, não se verificaram ações conjuntas e coordenadas que pudessem ser consideradas como política industrial. Conforme ressalta o Dieese (2005), pelo contrário, as autoridades econômicas não enxergavam a política industrial como algo relevante para o desenvolvimento do país, admitindo que o equilíbrio macroeconômico, por si só, produziria as condições necessárias e suficientes para o desenvolvimento dos setores produtivos. Entretanto,

4. No entanto, a existência de um processo de desindustrialização no Brasil é algo bastante controverso. Por exemplo, para Nassif (2006, p. 32), a perda notável da participação da indústria no produto interno bruto (PIB) brasileiro não resulta da abertura econômica, visto que se trata de "um fenômeno circunscrito basicamente à segunda metade dos anos 1980 e se iniciou antes da implementação das reformas econômicas estruturais, notadamente da liberalização comercial".

conforme será visto na próxima seção, a política industrial parece ter voltado a encontrar lugar na pauta de ações das autoridades governamentais.

## 4 POLÍTICA INDUSTRIAL NO GOVERNO LULA

A política industrial do Governo Lula pode ser demarcada pelo anúncio de duas políticas: a Pitce e a PDP. A seguir, serão descritas as principais características da Pitce e alguns comentários a respeito dos resultados obtidos pela mesma. Além disso, a seção procura traçar os contornos da recente PDP, a qual pode ser vista como uma continuação da primeira política.

Formulada em 2003 e anunciada em março de 2004, a Pitce constituiu-se em um conjunto de providências que podem ser enquadradas como diretrizes de uma política industrial. Sua implementação foi deixada a cargo da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI),[5] submetida ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI), comandado pelo presidente da República.

Segundo as diretrizes da Pitce (GOVERNO FEDERAL, 2003, p. 2), a mesma possui como objetivo "o aumento da eficiência econômica e do desenvolvimento e difusão de tecnologias com maior potencial de indução do nível de atividade e de competição no comércio internacional". Em particular, foca-se o aumento da eficiência da estrutura produtiva, o aumento da capacidade de inovação das empresas brasileiras e a expansão das exportações.

O programa ressalta a necessidade de articulação de medidas e instrumentos horizontais de promoção da eficiência e do bom desempenho da atividade produtiva, com ações seletivas que concentrem esforços e exigindo o fornecimento de contrapartidas por parte das empresas beneficiadas, através de metas fixadas, evitando que a política seja compreendida como uma benesse.

Segundo o Governo Federal (2003), as linhas de ações consideradas na implantação da Pitce são:

*a*) Inovação e desenvolvimento tecnológico: a idéia é estruturar um sistema nacional de inovação que permita a articulação dos agentes voltados para o processo de inovação, como empresas, centros de pesquisa, instituições de apoio à metrologia, propriedade intelectual, gestão tecnológica e do conhecimento, instituições de fomento e financiamento do desenvolvimento

5. Sua atuação configura-se como uma importante ferramenta criada para a realização da Pitce, a fim de oferecer maior visibilidade aos instrumentos públicos disponíveis de incentivo ao desenvolvimento. Merece destaque a criação do Curso de Formação de Agentes em Política Industrial, que através de um sistema virtual coordenará a Rede Nacional de Agentes em Política Industrial (Renapi), cujo objetivo é capacitar gestores públicos e representantes de instituições comerciais e industriais nos estados e municípios brasileiros sobre o tema de política industrial.

tecnológico etc. Para tal, buscar-se-á: harmonizar a base legal (aprovação de instrumentos que facilitem a inovação); e definir a institucionalidade (fortalecimento das instituições públicas e privadas de pesquisa e serviços tecnológicos; aumento da transparência do processo decisório e da ação governamental; dentre outros).

*b*) Inserção externa: procura a expansão sustentada das exportações, ampliando a base exportadora pela incorporação de novas empresas, produtos e negócios. Seus instrumentos envolvem: financiamento, simplificação de procedimentos e desoneração tributária; promoção comercial e prospecção de mercados; apoio à inserção em cadeias internacionais de suprimentos; consolidação da imagem do Brasil e de suas marcas no exterior; modernização de estaleiros e da armação nacionais.

*c*) Modernização industrial: aponta para uma perspectiva abrangente da inovação industrial, incluindo aspectos como: modernização de equipamentos; financiamento para o aumento de capacidade; programas de modernização de gestão, de apoio ao registro de patentes, de melhoria de *design* e de extensão tecnológica; privilégio da aplicação dos programas de modernização no âmbito dos arranjos produtivos locais etc.

*d*) Capacidade e escala produtiva: possui seu foco na promoção dos investimentos nos setores produtores de bens intermediários, considerados fundamentais para a retomada do crescimento do mercado interno e a superação da vulnerabilidade externa da economia brasileira. O Estado atuaria por meio da oferta de garantias e de fontes de financiamento, assegurando o investimento privado, e pelo estímulo à fusão de empresas ou a atuação conjunta para permitir o desenvolvimento tecnológico e inovativo de forma cooperativa.

*e*) Opções estratégicas: trata-se da concentração de esforços em algumas áreas intensivas em conhecimento, caracterizadas por elevado dinamismo, estreito relacionamento com inovação de processo e produto, e detentoras de parcelas expressivas dos investimentos internacionais em P&D. Dentre tais atividades destacam-se: os semicondutores, *software* (medidas voltadas para atração de investimento, desenvolvimento de competências e formação de pessoal), fármacos e medicamentos (entre as medidas encontram-se o apoio à P&D e o estímulo à produção doméstica de fármacos e medicamentos) e bens de capital (fortalecimento de alguns segmentos desta indústria; facilitação da importação de máquinas e equipamentos sem similar nacional; e estímulo à conquista de novos mercados externos pelos fabricantes nacionais).

Na opinião de diferentes economistas, a economia brasileira clamava por um novo ciclo de crescimento de longo prazo. Fundada nesta visão, a Pitce avançou primordialmente nos seguintes pontos:

*a*) visando estabelecer condições propícias à promoção da inovação no Brasil, instituiu-se um marco legal, constituído pela Lei de Inovação,[6] a Lei do Bem,[7] a Lei de Biossegurança[8] e pela Política de Desenvolvimento da Biotecnologia;

*b*) com a criação do CNDI e da ABDI, buscou-se organizar uma engenharia institucional capaz de dar coerência às ações propostas e encorajar a comunicação entre o setor público e o setor privado;

*c*) o Instituto Nacional de Propriedade Intelectual (INPI) foi reestruturado com o objetivo de aperfeiçoar os processos referentes ao registro de propriedade intelectual;

*d*) foram introduzidos programas de financiamento específicos para alguns setores estratégicos definidos pela Pitce, a exemplo do setor de fármacos (Profarma) e de *software* (Prosoft), mediante a atuação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Em termos substantivos, os resultados da Pitce são de difícil mensuração dada a exiguidade de estudos e levantamentos que propiciem tal análise. No *site* da ABDI[9] foi encontrado apenas um sumário executivo (ABDI, 2007) que aponta as realizações no âmbito da Pitce para o período até setembro de 2007. O documento expõe desde os aspectos mais gerais – como, por exemplo: o aumento de 35,2% nos desembolsos do BNDES nos primeiros oito meses de 2007, com destaque para o setor de infraestrutura; e os bons resultados na balança comercial brasileira com destaque para as exportações recordes de bens manufaturados, básicos e semimanufaturados, os quais cresceram, em setembro de 2007, 22,2%, 26,8% e 8,9%, respectivamente, com relação ao mesmo período do ano anterior – até questões mais específicas, com ênfase para três pontos: o Profarma-BNDES, que entre março de 2004 e setembro de 2007 contou com 50 operações em carteira, totalizando R$ 1,029 bilhão em financiamentos que viabilizaram um investimento total de R$ 2 bilhões; o Prosoft-BNDES, que, para o mesmo período acima, realizou 142 operações, totalizando um investimento de R$ 860 milhões; e o lançamento do Projeto Inovar II pela Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) que contou com um aporte de US$ 5 milhões em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), visando a continuação do apoio ao mercado de *venture capital*.

6. A Lei de Inovação Tecnológica (Lei n° 10.973 de 02/12/2004), regulamentada em 2005, estabelece medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, procurando alcançar a autonomia tecnológica e o desenvolvimento industrial do país. A lei está organizada em torno da constituição de um ambiente adequado a parcerias estratégicas entre institutos tecnológicos, universidades e empresas; do estímulo à inovação na empresa; e do estímulo à participação de institutos de ciência e tecnologia no processo de inovação.

7. A Lei do Bem (Lei nº 11.196, de 21/11/2005), foi regulamentada em junho de 2006 e visa dispor a respeito dos incentivos fiscais que as pessoas jurídicas podem usufruir, automaticamente, desde que realizem pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica.

8. A Lei de Biossegurança (Lei nº 11.105, de 24/03/2005) estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades que envolvam organismos geneticamente modificados e seus derivados.

9. Ver o site <http://www.abdi.com.br/?q=node/127>.

Em que pesem os resultados delineados no parágrafo anterior, existem poucos elementos disponíveis que permitam uma avaliação mais ampla dos resultados da Pitce. Ademais, tal análise é dificultada pela existência de descasamento entre os investimentos em P&D e seus resultados, os quais demoram mais a aparecer. De qualquer forma, cabe colocar que na visão de Kupfer, em matéria publicada no jornal *Valor Econômico*, em 5 de abril de 2006, os resultados observados na Pitce são pouco animadores, na medida em que foram encontradas grandes dificuldades durante a fase inicial de sua execução, em especial no que diz respeito à insuficiência do aparato institucional e às incompatibilidades entre os objetivos da política macroeconômica e o desenvolvimento industrial.

Segundo Mário Salermo[10] – ex-diretor de Desenvolvimento Industrial da ABDI, entre 2005 e 2006, e um dos formuladores da Pitce – esta foi importante, pois deu um primeiro passo para o alinhamento e a articulação intraestado. Nesse sentido, a opção pelo lançamento de um documento em bases genéricas, sem a especificação de metas, se deu forçosamente, haja vista a impossibilidade de instrumentos no aparelho estatal para fazê-lo. Como será visto a seguir, a "nova versão" da política passava a ter os meios mais adequados para o anúncio de metas e objetivos mais claros.

Numa perspectiva de continuidade da Pitce, o governo divulgou em maio de 2008 a PDP, também conhecida por Pitce II. Seu objetivo central é dar sustentabilidade ao atual ciclo de expansão da economia brasileira, atacando quatro aspectos fundamentais: a ampliação da capacidade de ofertar, a preservação da robustez do balanço de pagamentos, a elevação da capacidade de inovar e o fortalecimento das micro e pequenas empresas (MPEs).

Na apresentação de 235 slides que descreve a PDP, disponível no site do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC),[11] fica claro o pragmatismo do plano que se traduz em medidas concretas e de implementação imediata, cujos contornos foram delineados em parceria com o setor privado, procurando superar os principais entraves que afetam o seu desempenho. Em última instância, esta política procurou avançar em relação à Pitce através do estabelecimento de metas quantitativas explícitas. Dado o amplo número de metas e instrumentos alvitrados no PDP, torna-se inviável, para o escopo e intuito deste trabalho, reproduzir todas as diretrizes propostas. Neste sentido, procurou-se fazer um esforço de síntese dos principais pontos que caracterizam a política em questão, abaixo expostos.

10. Em entrevista para o *Boletim de Inovação* da Unicamp, publicado em 5 de maio de 2008. Disponível no site: <http://www.inovacao.unicamp.br/report/entrevistas/index.php?cod=258>

11. Ver o site: <http://www.desenvolvimento.gov.br/pdp>.

A PDP aponta para dois conjuntos de metas: as chamadas macrometas, a serem implementadas até o ano 2010; e metas por programas específicos. No que se refere às macrometas, estas são compostas por quatro grupos de ações específicas, cujos objetivos e principais medidas[12] estão delineados abaixo:

*a*) Ampliação do investimento fixo: tem o objetivo de ampliar a relação investimento/PIB de 17,6% (R$ 450 bilhões) registrados em 2007, para 21% (R$ 620 bilhões) em 2010, perfazendo uma taxa de crescimento médio anual de 11,3% entre 2008 e 2010. Principais medidas:

• Prorrogação, até 2010, do previsto pela Lei nº 11.051/2004 – depreciação acelerada em 50% do prazo e crédito de 25% do valor anual da depreciação contra a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL).

• Redução do prazo de apropriação de créditos do Programa de Integração Social/Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (PIS/Cofins) derivados da aquisição de bens de capital de 24 para 12 meses.

• Eliminação da incidência do Imposto Sobre Operações Financeiras (IOF) de 0,38% nas operações de crédito do BNDES, da Agência Especial de Financiamento Industrial (Finame)[13] e da Finep .

• Redução do IPI para uma lista de setores a ser divulgada.

• Ampliação do *funding* do BNDES, com desembolso total projetado para indústria e serviços entre 2008 e 2010 de R$ 210,4 bilhões.

• Redução de 20% no *spread* básico do conjunto de linhas de financiamento do BNDES, de 1,4% para 1,1% ao ano (a.a.).

• Redução de 40% do *spread* básico de 1,5% para 0,9% a.a. para linhas de bens de capital; duplicação do prazo para a indústria no Finame, de cinco para dez anos; e redução da taxa de intermediação de 0,8% para 0,5%.

*b*) Elevação do gasto privado em P&D: procura elevar a relação P&D privado/PIB de 0,51% (R$ 11,9 bilhões) registrados em 2005, para 0,65% (R$ 18,2 bilhões) em 2010, isto é, um crescimento médio anual de 9,8% entre 2007 e 2010. Principais medidas:

• Nova linha capital inovador, de R$ 6 bilhões entre 2008 e 2010; nova linha inovação tecnológica para apoiar projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação; financiamento da Finep de R$ 740 milhões em 2008; e subvenção econômica à inovação no valor de R$ 325 milhões.

12. Conforme levantamento feito pelo jornal *Valor Econômico* em matéria publicada no dia 13 de maio de 2008.

13. A Finame é um órgão subsidiário ao BNDES que oferece financiamentos para aquisição de máquinas e equipamentos novos, de fabricação nacional, e *leasing* de equipamentos nacionais através de instituições financeiras credenciadas.

- Redução da contribuição patronal para a seguridade social sobre a folha de pagamento para até 10% e da contribuição para o Sistema S[14] para até zero, de acordo com a participação das exportações no faturamento de empresas do setor de *software* e de tecnologia da informação (TI).

- Dedução em dobro, para determinação da base do cálculo do Imposto de Renda (IR) da CSLL das despesas com programas acelerados de capacitação de pessoal de empresas de *software* e TI;

- Permissão para que as empresas de informática e automação possam deduzir da base de cálculo do IR e da CSLL os dispêndios relativos à P&D multiplicados por um fator de até 1,8.

*c*) Ampliação das exportações: as principais metas são melhorar a participação brasileira nas exportações mundiais da posição de 1,18% (US$ 160,6 bilhões) verificados em 2007, para 1,25% (US$ 208,8 bilhões) em 2010, implicando um crescimento médio anual de 9,1% entre 2008 e 2010; aumentar em 10% o número de empresas exportadoras de bens (em 2007 havia 20.889 empresas); ampliar a participação das exportações para países não tradicionais. Principais medidas:

- Proex[15] financiamentos[16]: ampliação da dotação orçamentária do programa para R$ 1,3 bilhão em 2008; ampliação para R$ 150 milhões do limite de faturamento das empresas habilitadas a captar recursos do programa (o limite atual é de R$ 60 milhões); extensão do prazo de financiamento para os bens dos setores: têxtil e confecções, madeira e móveis, calçados e couro.

- Proex equalização[17]: elevação do limite de dispêndio atual com equalização em operações entre empresas de US$ 10 milhões para US$ 20 milhões por empresa; ampliação da lista de bens elegíveis pelo programa em operações entre empresas; inclusão do setor automotivo, a partir de janeiro de 2009; extensão do prazo de financiamento para os bens dos setores: têxtil e confecções, madeira e móveis, calçados e couro.

---

14. O Sistema S é o nome pelo qual se convencionou chamar o conjunto de 11 contribuições de interesse de categorias profissionais, cujas receitas arrecadadas são repassadas a entidades como: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), Serviço Social do Comércio (Sesc), Serviço Social da Indústria (Sesi), Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (Senac), Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), entre outras.

15. O Programa de Financiamento às Exportações (Proex) é um programa do governo federal que visa financiar exportações brasileiras de bens e serviços em condições equivalentes às do mercado internacional.

16. O Proex financiamento visa o financiamento direto ao exportador brasileiro ou ao importador com recursos do Tesouro Nacional.

17. No Proex equalização, as exportações são financiadas pelas instituições financeiras no país e no exterior, na qual o Proex paga parte dos encargos financeiros, tornando-os equivalentes àqueles praticados no mercado internacional.

• Novo Revitaliza[18] exportações: equalização das taxas de juros (7% a.a.) e bônus de adimplência de 20% para setores intensivos em mão-de-obra, bens de capital e *software*; ampliação da dotação do programa de R$ 300 milhões para R$ 9 bilhões por ano até 2010.

• Ampliação do *drawback*[19] verde-amarelo[20]: suspensão do pagamento de PIS/Cofins na compra de insumos destinados à industrialização de bens exportados; redução a zero do IR incidente em remessas ao exterior para pagamentos de serviços de logística de exportação; redução a zero do IR incidente em pagamentos de despesas de promoção comercial associados à exportação de serviços, remetidos ao exterior.

• Simplificação operacional do comércio exterior e constituição do Grupo de Trabalho Interministerial para estruturação da Estratégia Brasileira de Exportações.

• Sistema Integrado de Comércio Exterior (Siscomex): elevação do valor máximo das operações de pequena monta para habilitação simplificada para US$ 300 mil por semestre.

*d*) Dinamização das MPEs: procura promover a sustentabilidade das MPEs; aumentar em 10% o número de MPEs exportadoras, cujo quantitativo foi de 9.150 e 11.792 empresas, em 2005 e 2006, respectivamente; elevar para 35% a proporção de MPEs industriais inovadoras de 10 a 49 empregados; e manter a taxa de criação líquida de MPEs com até 19 empregados em 5,2%. Principais medidas:

• Extensão do Fundo de Garantia à Exportação (FGE) às micro, pequenas e médias empresas (MPMEs) com exportação anual de até R$ 1 milhão.

• Ampliação para US$ 50 mil dos limites da Declaração Simplificada da Exportação e do Câmbio Simplificado.

• Regulamentação dos consórcios de exportação, conforme Lei Geral de MPEs; instalação de fóruns regionais de MPEs; e formação de gestores de propriedade intelectual.

• Capitalização de empresas inovadoras através de fundos ou investimento de risco (aumentar em 40% o número de empresas investidas por meio de fundos).

18. Revitaliza é o programa de apoio à revitalização de empresas dos setores calçadista, de artefatos de couro, de beneficiamento de couro, de beneficiamento de madeira, de pedras ornamentais, moveleiro, têxtil e de confecções, do BNDES.

19. O *drawback* é um benefício fiscal que permite às empresas importar insumos sem pagar taxas desde que o produto final seja exportado.

20. O *drawback* interno ou verde-amarelo é uma modalidade de *drawback* em que as empresas exportadoras poderão adquirir os insumos no mercado interno, com suspensão do IPI.

Foram apontadas as principais características das macrometas propostas na PDP. Quanto às metas por programas específicos, estas estão condicionadas a certas políticas, expostas em três níveis, sucintamente discorridos a seguir:

Nível 1 – Ações sistêmicas: focadas em fatores geradores de externalidades positivas para o conjunto da estrutura produtiva. Possui dois eixos centrais. O primeiro, visa à integração da PDP com os demais programas em curso, dentre os quais pode-se citar: o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE),[21] anunciado em 2007; o Plano Nacional de Qualificação (PNQ),[22] divulgado em 2003; o Programa de Apoio à Capacitação Tecnológica (Pacti),[23] de 2007; e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC),[24] anunciado em 2007. O PAC é um programa de desenvolvimento que busca promover a aceleração do crescimento econômico, o aumento do emprego e a melhoria das condições de vida da população, através de incentivos ao investimento privado, aumento do investimento público em infraestrutura e da remoção dos obstáculos ao crescimento.

O segundo eixo central das ações sistêmicas envolve novas iniciativas, muitas já comentadas nas macrometas, como: desoneração tributária do investimento; ampliação dos recursos e redução do custo do financiamento ao investimento fixo; ampliação dos recursos para inovação; aprimoramento do ambiente jurídico; aprimoramento da legislação de comércio internacional; etc.

Nível 2 – Programas estruturantes para sistemas produtivos: está orientado para consecução de objetivos estratégicos, levando em conta a diversidade da estrutura produtiva do país. Para tal, as iniciativas e setores beneficiados estão subdivididos em três frentes principais:

*a*) Programas mobilizadores em áreas estratégicas

• Complexo industrial de saúde → Objetivos: consolidar no Brasil uma indústria competitiva na produção de produtos associados à área de saúde; e dominar o conhecimento científico-tecnológico em áreas estratégicas. Metas: reduzir o déficit comercial de US$ 5,5 bilhões em 2007 para US$ 4,4 bilhões até 2013; desenvolver tecnologia para produção local de 20 produtos estratégicos para o Sistema Único de Saúde (SUS) até 2013.

21. Mais informações no *site*: <http://portal.mec.gov.br>.

22. Mais informações no *site*: <http://www.mte.gov.br/pnq/conheca.asp>.

23. Mais informações no *site*: <http://ftp.mct.gov.br/prog/pacti/Default.htm>.

24. Certamente, por suas características e importância na estratégia de política industrial do Governo Lula, o PAC deveria receber um tratamento mais profundo. Contudo, seria necessário um estudo de maior envergadura do que aquele que se propõe aqui. Acredita-se que para os objetivos propostos neste trabalho, qual seja, traçar alguns comentários e reflexões a respeito da PDP, seja possível prescindir de um escrutínio mais minucioso do PAC. Para mais informações sobre o mesmo, sugere-se ao leitor o acesso ao *site*: <http://www.brasil.gov.br/pac/>.

• Tecnologias de informação e comunicação (TICs) → Objetivos: posicionar o Brasil como produtor e exportador relevante de *software* e serviços de TI. Metas: exportar US$ 3,5 bilhões em 2010, *vis-à-vis* as exportações de US$ 800 milhões em 2007; gerar 100 mil novos empregos formais até 2010; consolidação de duas empresas de serviços de TI, com tecnologia nacional e faturamento superior a R$ 1 bilhão.

• Energia nuclear → Objetivos: consolidar o país como importante fabricante de combustível nuclear; participar do suprimento de energia elétrica no país; garantir competência em todas as etapas de fabricação de equipamentos. Metas: ampliar a capacidade de produção de urânio; implementar a primeira etapa da Unidade de Enriquecimento de Urânio; conclusão da planta piloto de produção de UF6; criação da Empresa Brasileira de Radiofármacos até 2008.

• Complexo industrial de defesa → Objetivos: recuperar e incentivar o crescimento da base industrial instalada, ampliando o fornecimento para as Forças Armadas brasileiras e exportações. Metas: investir R$ 1,4 bilhão em modernização e Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (P,D&I); elevar em 50% e 80% o fornecimento nacional nas compras de defesa em 2010 e 2020, respectivamente.

• Nanotecnologia → Objetivos: desenvolver nichos de mercado com potencial de competitividade em materiais eletrônicos, médico, tecidos nanoestruturados etc.; ampliar o acesso da indústria aos desenvolvimentos da tecnologia. Metas: investir R$ 70 milhões em P,D&I; alcançar 100% dos investimentos privados previstos no Plano de Ação de Ciência, Tecnologia e Inovação.

• Biotecnologia → Objetivos: ampliar a produção industrial brasileira de produtos e processos por rota biotecnológica; e expandir e fortalecer a base científica e tecnológica do país. Metas: desenvolver 20 produtos priorizados nas quatro áreas setoriais da política de desenvolvimento da biotecnologia até 2010; financiar cinco centros de desenvolvimento em biotecnologia avançada; ampliar a produção nacional de biofármacos e imunobiológicos para 10% do valor das vendas da indústria farmacêutica nacional em dez anos.

*b*) Programas para fortalecer a competitividade

• Complexo automotivo → Objetivos: consolidar e ampliar a participação do país na produção mundial. Metas: passar dos 2,9 milhões de veículos produzidos em 2007 para 4,3 milhões em 2010 e 5,1 milhões em 2013; realizar gastos em P&D de 2% do faturamento em 2010 e 2,5% em 2013; exportar 930 mil veículos em 2010.

• Bens de capital → Objetivos: ampliação da competitividade e da inserção externa da indústria brasileira. Metas para bens de capital sob encomenda: aumentar os gastos em P,D&I/faturamento líquido dos atuais 0,55% para 0,80% em 2010; ampliar exportações de US$ 2,9 bilhões em 2007 para US$ 4,4 bilhões

em 2010. Metas para bens de capital seriados: investimentos de US$ 11,5 bilhões para 2008-2010; ampliar os gastos em P,D&I/faturamento líquido de 1,32% para 2,0% em 2010; ampliar as exportações de US$ 16,7 bilhões para US$ 22,3 bilhões, em 2010.

• Têxtil e confecções → Objetivos: ampliar a competitividade. Metas: ampliar o faturamento para US$ 41,6 bilhões em 2010, *vis-à-vis* o valor de US$ 33 bilhões registrados em 2006.

• Madeira e móveis → Objetivos: conquistar o mercado de móveis de alto padrão nos Estados Unidos e na Europa e ampliar a participação de móveis em geral em novos mercados; desenvolvimento dos arranjos produtivos locais (APLs); construir competitividade, valorizando o *design* brasileiro; promover o acesso doméstico a móveis com qualidade e preços competitivos. Metas: crescimento médio de 15% a.a. nas vendas internas; promover crescimento médio de 7,5% a.a. nas exportações; ampliar o investimento em inovação e P&D para, respectivamente, 3% e 0,5% das vendas líquidas; aumentar o consumo no mercado doméstico em 30%.

• Higiene, perfumaria e cosméticos → Objetivos: ampliar a inserção externa; associar a marca Brasil aos biomas brasileiros; aumentar a competitividade das empresas de pequeno porte. Metas: exportar US$ 700 milhões em 2010 (crescimento médio anual de 10%).

• Construção civil → Objetivos: ampliar e modernizar o setor de construção civil para reduzir o déficit habitacional e o mercado de obras de infraestrutura. Metas: aumentar a produtividade em 50% e reduzir perdas em 50%, até 2010.

• Complexo de serviços (transportes, viagens e turismo, engenharia e construção, seguro e finanças, comunicações) → Objetivos: aumentar a participação do país no comércio mundial de serviços, ampliando a base de empresas exportadoras. Metas: ampliar as exportações do complexo de serviços para 1% do comércio mundial de serviços, isto é, US$ 39,5 bilhões, em 2010; capacitar 5 mil empresários em exportação de serviços até 2010.

• Indústria naval e cabotagem → Objetivos: fortalecer a indústria naval a partir das encomendas do segmento *off-shore* e de demandas de armação nacional, especialmente para cabotagem. Metas: aumentar o uso de navipeças nacionais de 65% para 85% em 2010; ampliar a participação da bandeira brasileira na marinha mercante mundial de 0,6% para 1%; gerar mais de 25 mil empregos na cadeia produtiva.

• Couro, calçados e artefatos → Objetivos: incorporar tecnologias estratégicas, como TICs, nanotecnologia e biotecnologia, na cadeia produtiva; posicionar os calçados com a marca "Brasil", com os atributos de cultura, conforto, meio

ambiente e *design*; ampliar o consumo médio de calçados no mercado interno. Metas: conquistar a segunda posição na produção mundial de calçados; aumentar o valor das exportações de couro acabado à taxa média de 10% a.a.; conquistar a terceira posição na exportação de calçados.

• Sistema agroindustrial → Objetivos: ampliar a inserção externa; associar a marca "Brasil" aos biomas brasileiros; e aumentar a competitividade das empresas de pequeno porte. Metas: ampliar as exportações do sistema agroindustrial em 25% até 2010; estabelecer normas socioambientais para os principais complexos agroindustriais; apoiar cooperativas agroindustriais de MPEs no processo de gestão e inserção internacional.

• Biodiesel → Objetivos: ampliar a produtividade da cadeia produtiva; assegurar sustentabilidade socioambiental; desenvolver novas tecnologias nacionais na cadeia produtiva. Metas: produção de 3,3 bilhões de litros de biodiesel.

• Plásticos → Objetivos: consolidar o Brasil como exportador de produtos com tecnologia e valor agregado; aumentar a competitividade das indústrias de transformados plásticos. Metas: exportar US$ 2,2 bilhões de produtos transformados plásticos em 2010 (US$ 1,1 bilhão em 2006).

*c*) Programas para consolidar e expandir a liderança

• Complexo aeronáutico → Objetivos: ampliar a participação de aeronaves civis e de aeropeças nacionais no mercado interno e mundial; e ampliar a participação no mercado sul-americano de helicópteros. Metas: sustentar a terceira posição em aeronaves comerciais; dobrar a participação mundial em aeronaves executivas até 2012; dobrar as exportações de helicópteros para a América do Sul; aumentar a produtividade nas aeropeças (relação faturamento/empregado por ano de R$ 200 mil).

• Petróleo, gás natural e petroquímica → Objetivos: garantir a autossuficiência em petróleo; revitalizar e ampliar a participação da indústria nacional, em bases competitivas e sustentáveis. Metas: aumentar produção de óleo e gás liquefeito natural (GLN) para 2,4 milhões de barris/dia em 2012; aumentar a produção de gás natural para 637 mil barris/dia em 2012; manter o conteúdo local nos projetos em 75% em 2010.

• Bioetanol → Objetivos: reconquistar a liderança mundial; aumentar o aproveitamento de subprodutos; dominar próximas gerações tecnológicas; expandir a oferta de eletricidade por meio da biomassa. Metas para 2010: produção de 23,3 bilhões de litros; exportação de 5 bilhões de litros; geração de 2.700 MW médios adicionais.

• Celulose e papel, mineração, siderurgia → Objetivos: consolidar a liderança competitiva por meio de ampliação do porte empresarial, aumento da

capacitação tecnológica e fortalecimento das redes de logística e de fornecimento de insumos. Metas: manter a posição entre os cinco maiores produtores mundiais; aumentar investimentos em P&D de 0,53% do faturamento em 2005 para 0,68% em 2010.

• Carnes → Objetivos: consolidar o Brasil como o maior exportador mundial de proteína animal; fazer do complexo de carnes o principal setor exportador do agronegócio brasileiro. Metas: exportar US$ 14 bilhões em 2010.

Para a viabilidade de todas as metas colocadas acima, o PDP indica uma série de instrumentos a serem utilizados. Em linhas gerais, tais instrumentos atendem a quatro aspectos essenciais:

*a*) Incentivos: fiscais, creditícios, de capital de risco e subvenção econômica. Merece destaque o papel do BNDES (Profarma[25], Finame, Novo Prosoft[26] com R$ 1 bilhão de recursos entre 2007 e 2010, Funtec[27], Exim[28] etc.), do Sebrae (Proimpe[29]); da Finep (subvenção, crédito, capital de risco e fundos setoriais[30]); além de medidas de desoneração tributária superiores a R$ 20 bilhões entre 2008 e 2011.

*b*) Poder de compra do Estado: compras da administração direta e de empresas estatais.

*c*) Regulação: técnica, econômica e concorrencial. Cabe mencionar o uso de diversos aspectos legais para consecução das metas, entre os quais: Lei do Bem – nº 11.196/05; Lei de Inovação – nº 10.973/04; Lei de Informática – nº 10.176/01; e Lei de Propriedade Intelectual.

*d*) Apoio técnico: certificação e metrologia, promoção comercial, propriedade intelectual, capacitação de recursos humanos, capacitação empresarial etc. Neste aspecto destacam-se: a formação e treinamento através do Senai; gestão da propriedade intelectual pelo INPI ; promoção de P&D científico e tecnológico pelo Ministério da Defesa; atuação do Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Inmetro) no apoio à metrologia e identificação de

25. O Profarma é o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Complexo Industrial da Saúde, cujo objetivo é financiar os investimentos de empresas sediadas no Brasil, inseridas no Complexo Industrial da Saúde.

26. O Prosoft é o Programa para o Desenvolvimento da Indústria de *Software* e Serviços de Tecnologia da Informação do BNDES.

27. O Fundo Tecnológico (Funtec), tem o objetivo de apoiar financeiramente projetos que objetivam estimular o desenvolvimento tecnológico e a inovação de interesse estratégico para o país.

28. O Exim é um programa do BNDES cujo objetivo é a expansão das exportações brasileiras, através da criação de linhas de crédito em condições competitivas com as linhas similares oferecidas no mercado internacional.

29. O Proimpe é o Programa de Estímulo ao Uso de Tecnologias da Informação em MPEs. Ele visa estimular a utilização de TIs em MPEs brasileiras, organizadas em APLs.

30. Estes criados no final do mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso.

barreiras técnicas; normas técnicas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT); implantação de centros de negócios no exterior pela Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex).

Nível 3 – Destaques estratégicos: trata-se de temas de política pública escolhidos deliberadamente em razão da sua importância para o desenvolvimento produtivo do país no longo prazo. Além do já comentado apoio às exportações e às MPEs, foram destacados os seguintes temas:

• Integração produtiva da América Latina e Caribe, com foco no Mercosul → Objetivos: ampliar a integração produtiva intrarregional; ampliar a participação de produtos de maior valor agregado no comércio regional; articular estruturas produtivas do Mercosul e da América do Sul.

• Regionalização → Objetivos: aproveitar capacidades e potencialidades regionais e promover atividades produtivas no entorno de projetos industriais e de infraestrutura e em áreas marginalizadas. Metas: ampliar a participação dos desembolsos do BNDES para as regiões Nordeste e Norte; estruturar 15 núcleos regionais; construir 5 Planos de Desenvolvimento Produtivos em APLs por estado, sendo oito estados em 2008, dez estados em 2009 e nove estados em 2010. Principais instrumentos: Política Nacional de Arranjos Produtivos Locais; criação da Secretaria de Arranjos Produtivos e Inovativos e Desenvolvimento Local (SAR); dentre outros.

• Produção sustentável → Objetivos: aumentar a participação do setor privado nos projetos de redução certificada de emissões do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) no Protocolo de Quioto; promover a melhoria contínua do desempenho energético e ambiental.

• Integração com a África → Objetivos: aprofundar as relações econômicas entre o Brasil e a África buscando maior equilíbrio e incremento da balança comercial ativa de MPEs.

Esta seção cumpriu o papel de apresentar as principais características concernentes à política industrial do Governo Lula, bem como de proceder à avaliação, ainda que sucinta, dos resultados da Pitce. Realizada tal tarefa, é possível expor alguns comentários e reflexões a respeito da política industrial no período, com particular ênfase na recente PDP. Este é o objetivo da próxima seção.

## 5 REFLEXÕES SOBRE A NOVA POLÍTICA INDUSTRIAL

Conforme comentado na seção anterior, a Pitce apresentou resultados pouco alentadores, dadas as dificuldades encontradas em sua fase inicial de execução. Ao que tudo indica, em que pese o caráter de continuidade da Pitce, a PDP (ou Pitce II) parece ir ao encontro da necessidade de aprofundamento das medidas

propostas na Pitce, bem como na definição de metas e instrumentos claros que sinalizem ao setor privado a forma de atuação do setor público sobre a atividade econômica, o que não havia sido claramente expresso na Pitce.

À luz das distintas correntes teóricas comentadas na primeira parte deste artigo – as quais fornecem pontos de vista e arcabouços analíticos distintos para a compreensão da política industrial – esta seção procura realizar algumas reflexões com relação à política industrial anunciada durante o Governo Lula. Mais especificamente, dado o exposto no parágrafo anterior e em consonância com os objetivos propostos na introdução deste artigo, a análise que segue se concentra nas recentes medidas anunciadas pela PDP. Obviamente, as assertivas propostas terão caráter puramente exploratório e reflexivo, tendo em vista o pouco tempo de divulgação da PDP e, portanto, as dificuldades de avaliação dos resultados da mesma, tanto em termos do cumprimento de suas metas quanto de suas implicações sobre a indústria e a economia.

Primeiramente, sob o enfoque ortodoxo, certamente algumas medidas anunciadas pela política industrial do Governo Lula seriam tidas como nocivas para o sistema econômico, uma vez que distorceriam os preços relativos da economia. Em particular, o anúncio de diversas medidas, como a renúncia fiscal para setores específicos (conforme as macrometas da PDP) e a realização de gastos públicos associados às compras da administração direta e de empresas estatais, seria fortemente criticado, haja vista que tais iniciativas não apontam na direção de sanar as possíveis falhas de mercado, apenas adicionando imperfeições ao "correto" funcionamento do mesmo, além de trazer implicações sobre a saúde financeira das contas públicas.

Da mesma forma, a escolha de "vencedores", isto é, empresas e setores que são privilegiados pela política, careceriam de credibilidade e embasamento para justificar os motivos pelos quais alguns foram escolhidos, enquanto outros não. Possivelmente, as críticas não seriam menos incisivas para a atuação do BNDES, pois, supostamente, na medida em que a PDP aumenta a vantagem competitiva (via subsídios, fim do IOF, alongamento de prazos etc.) do BNDES *vis-à-vis* outros financiadores, a política poderia inibir a atuação do mercado de capitais como instrumento de financiamento das empresas.

Por outro lado, as críticas seriam mais suaves para outras medidas apontadas na PDP como, por exemplo: o fortalecimento da regulação da concorrência (medidas antitrustes); a gestão da propriedade intelectual (segurança jurídica); a capacitação de recursos humanos e empresariais; ações voltadas para a certificação e metrologia; entre outras. Tal complacência com tais medidas se justifica pelo fato de as mesmas se configurarem como meramente corretivas e horizontais, não privilegiando setores específicos, atuando, a princípio, de forma homogênea no tecido econômico.

Analogamente, nesta abordagem (e possivelmente nas outras), também deve soar como apropriada a redução da carga tributária extremamente elevada vigente no Brasil, mas ressalvando-se, neste caso, que a mesma deveria se imiscuir por todo o sistema econômico, e não por renúncias tributárias específicas. Ademais, as proposições se restringiriam ao direcionamento dos recursos públicos escassos para ações de foco mais difuso, como a infraestrutura (em alguma medida já contemplada pelo PAC) e a educação básica. Em particular, quanto à educação, acena-se para o fato de que a possibilidade de aumentar a participação dos gastos privados com P&D (uma das metas da PDP), ainda que bem-vinda, dificilmente se concretizará sem que existam trabalhadores qualificados para aumentar a produtividade dos gastos em P&D.

É conveniente notar que a análise acima, vai além do receituário ortodoxo mais estrito. Alguns dos pontos apontados fazem alusão a considerações mais flexíveis do que aquelas que poderiam ser obtidas a partir dos pressupostos neoclássicos (racionalidade ilimitada; simetria de informações; equilíbrio etc.), em boa medida refletindo as dificuldades analíticas de lidar com hipóteses tão pouco factíveis na realidade econômica. Entretanto, conforme já foi comentado, o objetivo, aqui, não é atacar a validade ou não das proposições teóricas consideradas pelas diversas correntes em questão, mas simplesmente expor alguns pontos de reflexão sob diferentes óticas.

Sob uma perspectiva desenvolvimentista, por sua vez, a política industrial do Governo Lula pode ser vista com bons olhos, no sentido de compreender uma atuação estatal ativa, com vistas à promoção do desenvolvimento, particularmente no que se refere à promoção do investimento. Contudo, conforme Ferraz, Paula e Kupfer (2002), sob a ótica desenvolvimentista, o sucesso ocorre na medida em que a estratégia e as políticas dos Estados Nacionais se dão em estreita consonância com o estágio de desenvolvimento dos países. Assim, a economia brasileira, após cerca de meio século de esforço industrializante, sucintamente delineado na terceira seção, produziu uma estrutura industrial diversificada e integrada, de maneira que o atual esforço da política industrial não se encontra voltado para montagem da estrutura industrial, mas sim para dotar a estrutura existente de um novo ânimo, em direção a graus mais avançados de competitividade (SUZIGAN; FURTADO, 2006). Tal fato é latente na PDP, particularmente em suas metas por programas específicos, onde são selecionados diversos setores, com exceção do complexo da saúde, que já apresentam alguma capacidade instalada no país, buscando-se apenas a ampliação da competitividade e da inserção externa da indústria brasileira. Isto é, em última instância, o problema não parece se encontrar, atualmente, na presença ou não de um determinado setor, mas sim no baixo conteúdo tecnológico daqueles setores com os quais a economia brasileira já conta.

De qualquer forma, nos termos de Cassiolato e Erber (1997), muitas das questões aventadas pela corrente desenvolvimentista podem ser atualizadas através do enfoque evolucionário. Neste, conforme visto na seção 2, as inovações possuem uma papel central, constituindo-se na força motriz de um processo de coevolução de tecnologias, instituições, estruturas de empresas e indústrias. Em particular, o ambiente competitivo institucional no qual a firma se insere condiciona a atuação estratégica das firmas e do Estado, onde este último possui capacidade de transformar o ambiente competitivo de maneira a fornecer condições mais adequadas às estratégias inovativas das empresas.

Apesar das reconhecidas limitações do enfoque supracitado em termos normativos, ainda necessitando de avanços teóricos para um tratamento mais adequado das políticas públicas, tal abordagem permite a manifestação de novas questões para política industrial, fecundas e pertinentes, particularmente num momento em que tais políticas possuem certas restrições, impostas por fatores como: os acordos multilaterais e regionais de comércio; a própria indisposição da sociedade em arcar com os custos da política industrial; a política macroeconômica (melhor compreendida mais à frente); e a presença massiva de empresas transnacionais, as quais fogem, em alguma medida, aos ditames da política econômica.

Assim, um dos aspectos centrais que emergem da abordagem evolucionária é o foco sobre o progresso tecnológico e a geração de incentivos às empresas na experimentação de novos produtos e processos. Nesta linha, a PDP traz sinais positivos, na medida em que suas prerrogativas reforçam uma percepção que possui seus alicerces em fatores muito mais qualitativos do que quantitativos. Dentre as propostas da PDP que vão nesta direção encontram-se: os incentivos aos gastos com P&D; o reforço das linhas de financiamento para inovação tecnológica (como o apoio ao capital de risco realizado pela Finep); as isenções tributárias como incentivo para capacitação de pessoal em empresas de *software* e TI, caracterizadas por elevado conteúdo tecnológico; subvenções econômicas à inovação; entre outras.

Através de um enfoque evolucionário, também adquirem novos contornos as questões relacionadas às inter-relações entre os agentes econômicos (universidades, empresas, centros de pesquisa, consumidores etc.). A participação do estado, através dos governos, ministérios, agências governamentais e instituições públicas, passa a ser fundamental. Através da combinação de esforços entre os diversos agentes é possível construir novas oportunidades e, em particular, dirimir parte das grandes incertezas associadas ao processo de inovação. Neste aspecto, a coordenação surge como variável crucial da política industrial. Segundo a afirmação de Suzigan e Furtado (2006, p. 175), ao referir-se à Pitce (mas podendo ser considerada igualmente válida para sua continuação, a PDP): "com suas escolhas setoriais, opções estratégicas e ênfase na inovação, esta colaboração deve dar-se no sentido de iden-

tificar as oportunidades de transformação que os setores geradores de progresso técnico eleitos pela política industrial oferecem aos demais".

De fato, na Pitce foi conferido amplo destaque para setores difusores de tecnologia (bens de capital, semicondutores e *software*), os quais cortam transversalmente a maioria dos setores, ao mesmo tempo em que apresentam déficits comerciais. Na PDP, além do setor de bens de capital, foram contemplados outros setores de elevado conteúdo tecnológico, como a nanotecnologia e a biotecnologia. Note-se, ainda, que na interpretação proposta aqui, a seleção de tais setores não deve ser vista como a escolha de "campeões", onde o mecanismo de mercado é substituído por questões burocráticas; ao contrário, "resulta de esforços cooperativos dos setores público e privado para entender a natureza da mudança tecnológica e antecipar seus prováveis efeitos econômicos" (JOHNSON, 1994, *apud* SUZIGAN; FURTADO, 2006, p. 166).

Até o momento, a argumentação nos últimos parágrafos esteve pautada por algumas reflexões que emergem da análise da política industrial sob enfoques teóricos distintos. Fugindo um pouco do embate rigoroso em termos das correntes teóricas e aventurando-se por um espaço mais exploratório, é possível identificar algumas zonas de desconforto na política industrial do Governo Lula. Talvez a principal delas resida na dificuldade de coordenação e implementação da nova política. Conforme Vermulm e Laplane,[31] o problema reside na falta de estrutura do Estado brasileiro para implementá-la. Ainda que a coordenação tenha sido feita no curto prazo, há indícios de que a mesma possua dificuldades no médio e longo prazo, existindo um grande desafio concernente à recuperação das práticas de formulação e gerenciamento da política industrial e tecnológica, de maneira a integrar e coordenar instrumentos e órgãos do Estado.

A título de exemplo do supracitado, a indispensável presença como articulador do MDIC, pode frustrar-se na medida em que o mesmo não disponha dos instrumentos necessários para execução das medidas que envolvem diversos órgãos, muitas vezes independentes e não subordinados ao MDIC, como o Ministério da Fazenda (desoneração tributária) e o Banco Central (cujas mudanças em sua legislação são necessárias para realização de algumas metas). Analogamente, apesar de a criação da ABDI apontar para a superação de tal entrave, o fato de ter sido criada como serviço social autônomo, integrante do Sistema S, não possuindo poder convocatório sobre as demais instituições, pode reduzir seu poder de ação.

Sarti e Laplane (2008) reiteram o que foi mencionado acima quando afirmam que uma das limitações da Pitce residiu na dificuldade de coordenar as ações do governo, cuja solução requer uma reforma profunda e a recuperação da capacidade

31. Respectivamente, professores da Universidade de São Paulo e da Universidade de Campinas, em entrevista ao jornal *Valor Econômico*, de 15 de maio de 2008.

de planejamento do Estado brasileiro. Entretanto, destacam que a formulação da PDP indica na direção de avanços no esforço de articulação institucional. Por exemplo, merece elogios o esforço da atual política em combinar as iniciativas locais e estaduais, sob uma política industrial regionalizada, com especial destaque para a promoção das MPEs em torno do conceito de APLs.

O ponto em questão é relevante na medida em que, em última instância, trata-se de lançar mão de um foco de longo prazo para as políticas de ampliação e sustentação dos investimentos industriais, em contraposição à visão curtoprazista que tem dominado o debate. Ainda de acordo com os autores citados anteriormente, o diferencial do atual ciclo de crescimento da economia brasileira está no fato de a indústria se revelar como um importante motor dinâmico, em particular a partir de 2006-2007. Tal expansão esteve associada ao aumento da demanda doméstica por bens de consumo, pela melhoria nas condições de financiamento, pela existência de capacidade produtiva ociosa e no aumento dos investimentos na agricultura, indústria, serviços e infraestrutura. Neste sentido, a PDP está de acordo com a necessidade de sustentação e ampliação deste processo, sendo seu sucesso condicionado pela capacidade de coordenação do Estado.

Por outro lado, segundo Suzigan e Furtado (2006), além das dificuldades de coordenação, existem problemas de ordem mais geral que podem ter impactos sobre o sucesso da política industrial. Um deles é o ainda insuficiente desenvolvimento do Sistema Nacional de Inovação,[32] envolvendo o enfraquecimento das entidades de pesquisa, universidades e laboratórios. Neste sentido, além de fortalecer tais instituições, é importante o desenvolvimento de meios para que o tecido industrial absorva o esforço tecnológico desenvolvido pelas mesmas, aumentando a intensidade tecnológica da malha industrial. Por sua vez, a necessidade de uma reforma tributária, que reduza as conhecidas ineficiências do sistema atual, figura como importante constrangimento, cuja solução teria significativos impactos pró-competitivos.

Outro fator que pode trazer dificuldades para o sucesso da política industrial diz respeito à política macroeconômica. Conforme Coutinho (2002), a relação entre a política macroeconômica e a política industrial é complexa, inserindo-se num contexto que tanto pode ser de compatibilidade quanto de incompatibilidade. As condições existentes desde o início do Governo Lula convergem muito mais na direção da segunda opção. O argumento é relativamente simples. É sabido que a partir de 1999, ainda durante o mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, o controle da inflação passou a ser orientado pelo regime de metas, através da utilização da taxa básica de juros como principal instrumento. A manutenção de

32. Aqui, os Sistemas de Inovação são entendidos como aqueles onde a "capacidade inovativa de um país ou região é vista como resultado das relações entre os atores econômicos, políticos e sociais, e reflete condições culturais e institucionais próprias" (CASSIOLATO; LASTRES, 2005, p. 37).

taxas de juros elevadas para atender às metas anunciadas implica elevação do custo de capital e sobrevalorização do real, dado o regime de câmbio flutuante.

De acordo com o autor acima, a combinação específica entre as taxas de juros e câmbio determina condições fundamentais de cálculo do retorno e risco para o sistema empresarial. Desta forma, o regime macroeconômico comporta implicitamente condições de competição que podem ser mais ou menos favoráveis para o conjunto das empresas e, portanto, incidindo de maneira decisiva sobre a eficácia das políticas industriais. Todavia, a despeito da incompatibilidade entre as políticas mencionadas, parece falho, ou pouco embasado, argumentar que a política macroeconômica anula os benefícios que a política industrial conduz ao setor privado. Sem, obviamente, desconsiderar que a convergência entre ambas as políticas seria uma situação mais virtuosa, é possível afirmar que uma política industrial bem-sucedida pode facilitar a gestão da política macroeconômica, através do aumento da eficiência e da produtividade na economia, contornando alguns transtornos decorrentes de uma política macroeconômica pró-estabilização.

Ainda que se tome conta das dificuldades supracitadas, parece inegável apontar que o Governo Lula foi marcado por uma guinada em termos de política industrial. Após anos de quase inexistência de políticas de tal natureza, o Estado brasileiro retoma uma postura mais ativa e consistente com as necessidades do país em termos de desenvolvimento, sendo salutar a preocupação com o estabelecimento de uma política de longo prazo para estimular o desenvolvimento industrial, à esteira do que foi feito por diversos outros países desenvolvidos pelo mundo (CHANG, 2004).[33]

Em particular, um dos pontos positivos que merecem destaque na PDP diz respeito ao anúncio de metas. Ao indicarem de maneira clara e inequívoca as pretensões do governo, tais metas fornecem uma importante fonte de sinalização para a iniciativa privada, abrindo novas oportunidades que trazem consigo possíveis efeitos dinâmicos sobre as estruturas vigentes. No que se refere à substância das metas propostas, as escolhas parecem acertadas. Pelo lado das quatro macrometas anunciadas: *a*) o estímulo ao investimento possui o duplo efeito de ampliar a capacidade produtiva e, considerando-se uma perspectiva keynesiana, de gerar estímulos de demanda com efeitos multiplicadores para o resto da economia, conferindo impactos positivos sobre o crescimento econômico; *b*) os incentivos aos gastos privados com P&D, através da redução dos custos financeiros decorrentes da incerteza associada ao processo inovativo, permitem a intensificação do esforço das empresas em criar novos produtos e processos, contribuindo para o aumento da competitividade das mesmas, ainda que sejam necessários avanços no Sistema

33. Muitas das políticas anunciadas foram utilizadas pelos mesmos, por exemplo: proteção tarifária, subsídios à exportação, créditos diretos, planejamento de investimentos, apoio à P&D, capacitação de recursos humanos, entre outros (CHANG, 2004).

Nacional de Inovação e no desenho de instrumentos adequados para o fomento à inovação; *c*) os incentivos às exportações, por sua vez, se revelam cruciais na manutenção do equilíbrio do balanço de pagamentos do país, particularmente em um cenário de valorização cambial e com a redução gradativa no saldo em transações correntes. Neste ponto, destacam-se as medidas que buscam apoiar setores que apresentam déficits crônicos, como o complexo industrial de saúde; *d*) por fim, os estímulos à dinamização das MPEs vão ao encontro das necessidades do país, cuja grande maioria das empresas são de micro, pequeno e médio porte,[34] e que padecem de elevados índices de mortalidade.

No que diz respeito aos setores que receberam um tratamento específico na PDP, estes parecem encontrar-se em consonância com a estrutura produtiva brasileira, a qual, apesar de relativamente diversificada, padece de certos pontos de estrangulamento que constrangem a competitividade da indústria brasileira e a capacidade da mesma de ampliar sua inserção externa. Um bom exemplo nesta direção são os incentivos à indústria naval e cabotagem, particularmente ao tomar-se conta das demandas potenciais por embarcações suscitadas pela extração de petróleo em águas profundas.

Por fim, é importante comentar que os setores-alvo da PDP, salvo algumas exceções, estão em linha com as propostas encontradas na literatura. Kupfer (2003) destaca que, em linhas gerais, as diretrizes da política industrial no plano setorial devem considerar: *a*) um primeiro conjunto de atividades que apresenta alta competitividade internacional, embora restrito a produtos mais padronizados, dentre os quais: café, papel e celulose, couro e calçados, minério de ferro e siderurgia, parte da têxtil e confecções. Observe que, com exceção do café, todos os outros setores possuem ações direcionadas aos mesmos na PDP; *b*) cadeias industriais que possuem deficiências competitivas e dependem de programas de investimento de maior porte, para que possam se aproximar da fronteira competitiva internacional. Dentre os setores destacam-se: bens de capital, química, petroquímica, plástico e naval. Mais uma vez, a PDP cita todos estes setores, com exceção da química; *c*) indústrias que dependem de planos eficientes para avançarem no processo de modernização produtiva, em particular na capacitação em *design*, marca, comercialização e assistência técnica. Nestes destacam-se: alimentos e bebidas, restante do têxtil-vestuário, implementos agrícolas, cosméticos, mobiliário e cerâmica de revestimento (todos contemplados pela PDP, com exceção deste último, bebidas e alimentos, menos carnes); *d*) por fim, indústrias onde predominam filiais de empresas transnacionais como: automobilística, farmacêutica, eletroeletrônica e telequipamentos (todos contemplados, com exceção da eletrônica, que não foi explicitamente considerada).

34. Segundo Amaral Filho *et al*. (2002), dados do Sebrae, para o ano 2000, mostram que as MPMEs constituem cerca de 98% das empresas existentes no Brasil, empregam 60% da população economicamente ativa (PEA), e geram 42% da renda produzida no setor industrial, contribuindo com 21% do PIB.

Ademais, outros setores, alguns abarcados pela PDP, são apontados como prioritários por autores que consideram a questão da política industrial sob a perspectiva de uma economia onde o conhecimento[35] ganha importância crescente. Este é o caso de Cavalcanti e Gomes (2001), que apontam como exemplos: a biotecnologia, a indústria aeroespacial, a indústria cultural e do turismo, entre outros.

## 6 CONCLUSÃO

À guisa de conclusão, é importante reiterar que a análise histórica desenvolvida no estudo permitiu trazer à luz o caráter de ruptura presente na atual orientação da política econômica. De fato, desde os anos 1980, as iniciativas em termos de crescimento econômico se mostraram inexistentes ou, quando muito, se configuraram numa mixórdia, isto é, numa mistura heterogênea de medidas incongruentes e pouco articuladas. Ao contrário, o esforço agora engendrado reflete uma retomada das rédeas do Estado no esforço de promover o crescimento sustentado da economia.

No corpo do texto foram elucidadas as principais características da política industrial do Governo Lula, tendo sido realizado certo esforço de reflexão a respeito das medidas anunciadas no âmbito da atual PDP. Contudo, é conveniente frisar, ainda, que a política industrial é um processo evolutivo, aberto e não-linear, que reclama por avanços na gestão governamental, bem como na organização empresarial. O esforço de coordenação do Estado, tanto na relação entre suas diversas instâncias, como na sua articulação com a iniciativa privada, será fundamental para o sucesso da política.

O curto espaço de tempo de divulgação da PDP não permite que seja realizada uma avaliação adequada de seus resultados, tanto em termos do atendimento às metas alardeadas quanto de seus impactos sobre a economia, de maneira que ainda não se sabe ao certo qual será o produto deste processo: se este será capaz de ativar um ciclo de investimentos que conduza a estágios de desenvolvimento superiores aos pré-existentes no país, ou se sucumbirá às dificuldades de implementação. Seja como for, o fato é que, para o bem ou para o mal, a política industrial voltou à pauta de discussões.

## BIBLIOGRAFIA

ABDI. *Sumário Executivo PITCE*. Setembro, 2007. Disponível em: <http://www.abdi.com.br/?q=system/files/sumario_pitce.pdf>. Acesso em: 2 ago. 2008.

AMADEO, E. Política industrial: historiografia e condicionantes de seu sucesso. In: CASTRO, A. C. (Org.). *Desenvolvimento em debate: painéis do desenvolvimento brasileiro I.* Painel Política Industrial. BNDES , 2002.

35. Sob o rótulo de Sociedade do Conhecimento, tais autores consideram que os modelos econômicos que vão reger esta nova sociedade precisam ser revistos "no sentido de incorporar o conhecimento não apenas como mais um fator de produção, mas como o fator essencial do processo de produção e geração de riqueza" (CAVALCANTI; GOMES, 2001, p. 3). Numa economia baseada em conhecimento, a criação e o uso do conhecimento passam a ser o aspecto central das decisões e do crescimento econômico.

AMARAL FILHO, J.; AMORIM, M.; ARAÚJO, M. R.; MOREIRA, M. V. C.; RABELO, D.; ROCHA, G. *Núcleos e arranjos produtivos locais***:** casos do Ceará**.** Rio de Janeiro: UFRJ, Rede de Sistemas Produtivos e Inovativos Locais, set. 2002.

CARNEIRO, D. D. Crise e esperança: 1974-1980. In: ABREU, M. P. (Org.). *A ordem do progresso*: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

CASSIOLATO, J. E.; ERBER, F. S. Política industrial: teoria e prática no Brasil e na OCDE. *Revista de Economia Política*, v. 17, n. 2 (66), abr./jun. 1997.

CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. M. M. Sistemas de inovação e desenvolvimento: as implicações de política. *São Paulo em Perspectiva*, v. 19, n. 1, p. 34-45, jan./mar. 2005.

CASTRO, L. B. Privatização, abertura e desindexação: a primeira metade dos anos 1990. In: GIAMBIAGI, F.; VILLELA, A.; CASTRO, L. B.; HERMANN, J. (Orgs.). *Economia brasileira contemporânea.* Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

CAVALCANTI, M.; GOMES, E. *A sociedade do conhecimento e a política industrial brasileira*. Brasília: MDIC, 2001. Disponível em: <http://portal.crie.coppe.ufrj.br/portal/data/ documents>. Acesso em: 2 jul. 2008.

CHANG, H. J. *Chutando a escada*: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

COUTINHO, L. G. Marcos e desafios de uma política industrial contemporânea. In: CASTRO, A. C. (Org.). *Desenvolvimento em debate: Painéis do desenvolvimento brasileiro I*. Painel Política Industrial. BNDES, 2002.

DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. *Política Industrial no Brasil*: o que é a nova política industrial. 2005 (Nota Técnica, n. 11). Disponível em: <http://www.dieese.org.br/notatecnica/>. Acesso em: 2 jul. 2008.

FERRAZ, J. C.; PAULA, G. M.; KUPFER, D. Política industrial. In: KUPFER, D.; HASENCLEVER, L. *Economia industrial*: fundamentos teóricos e práticas no Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 2002. Cap. 23.

FURTADO, J. Sistematização do debate sobre política industrial. CASTRO, A. C. (Org.). *Desenvolvimento em debate: painéis do desenvolvimento brasileiro I*. Painel Política Industrial. Rio de Janeiro: BNDES, 2002.

______. Quatro eixos para política industrial. In: FLEURY, A.; FLEURY, M. T. L. (Ed.). *Política industrial*. São Paulo: Publifolha, 2004, v. 1, Cap. 2.

GADELHA, C. A. G. Política industrial: uma visão neo-schumpeteriana sistêmica e estrutural. *Revista de Economia Política*, v. 21, n. 4 (84), out./dez. 2001.

GOVERNO FEDERAL. *Diretrizes de política industrial, tecnológica e de comércio exterior.* Brasília. 2003. Disponível em: <http://www.inovacao.unicamp.br/po_liticact/diretrizes-pi-031212.pdf>. Acesso em: 2 jul. 2008.

GUIMARÃES, E. A. *A experiência recente da política industrial no Brasil:* uma avaliação. Rio de Janeiro: Ipea,1996 (Texto para Discussão n. 409).

IEDI. *Ocorreu uma desindustrialização do Brasil?* São Paulo: Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial, 2005.

______. *Desindustrialização e os dilemas do crescimento econômico recente*. São Paulo: Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial, 2007.

KUPFER, D. Política industrial. *Econômica,* Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, p. 281-298, dez. 2003.

______. Tecnologia e emprego são realmente antagônicos? In: SICSU, J.; DE PAULA, L. F.; MICHEL, R. (Org.). *Novo-desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com eqüidade social.* São Paulo: Manole; Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.

______. Dois anos de política industrial. *Valor Econômico*, 5 de abril de 2006.

LESSA, C. *Quinze anos de política econômica*. São Paulo: Brasiliense, 1982.

NASSIF, A. *Há evidências de desindustrialização no Brasil?* Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, jul. 2006 (Textos para Discussão, n. 108).

NELSON, R.; WINTER, S. *Uma teoria evolucionária da mudança econômica*. São Paulo: Editora Unicamp, 1982.

ORENSTEIN, L.; SOCHACZEWSKI, A. C. Democracia com desenvolvimento: 1956-1961. In: ABREU, M. P. (Org.). *A ordem do progresso*: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

PALMA, J. G. *Quatro fontes de "desindustrialização" e um novo conceito de "doença holandesa"***.** Trabalho apresentado na Conferência de Industrialização, Desindustrialização e Desenvolvimento organizada pela Fiesp e Iedi, Centro Cultural da Fiesp, 28 de agosto de 2005.

REINERT, E. S. The role of the state in economic growth. *Journal of Economic Studies*, v. 26, n. 4/5, p. 268-326, 1999.

RODRIK, D. *Industrial policy for the Twenty-First Century.* Cambridge: KSG Faculty Research, 2004 (Working Paper). Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/_papers.cfm?abstract_id=666808>. Acesso em: 2 ago. 2008.

SARTI, F.; LAPLANE, M. Política de desenvolvimento produtivo, grau de investimento e fundo soberano: elementos para uma estratégia de investimento e desenvolvimento. *Boletim NEIT* (Núcleo de Economia Industrial e da Tecnologia), n. 11, mai./jun. 2008.

SCATOLIN, F. D.; CRUZ, M. J. V.; PORCILE, G.; NAKABASHI, L. *Desindustrialização?* Uma análise comparativa entre Brasil e Paraná. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, Departamento de Economia, 2007 (Working Papers).

SCHUMPETER, J. *Capitalism, socialism and democracy.* Londres: Allen & Unwin, 1943.

STIGLITZ, J. On the economic role of the state. In: HEERTJE, A. (Ed.). *The economic role of the state*. Southampton: Camelot Press, 1989.

SUZIGAN, W.; FURTADO, J. Política industrial e desenvolvimento. *Revista de Economia Política*, v. 26, n. 2 (102), p. 163-185, abr./jun. 2006.

VILLELA A. V.; SUZIGAN, W. *Elementos para discussão de uma política industrial para o Brasil*. Rio de Janeiro: Ipea, 1996 (Texto para Discussão, n. 421).